

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, diez (10) de junio de dos mil veintidós (2022)

Magistrado Ponente: FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Expediente: 15001-23-33-000-2013-00533-01 (AG)
Demandante: LUIS ALFONDO ORDUZ PONGUTÁ Y OTROS
Demandado: DEPARTAMENTO DE BOYACÁ Y OTROS
Medio de control: MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DE PERJUICIOS CAUSADOS A UN GRUPO
Asunto: APELACIÓN DE SENTENCIA

Síntesis del caso: un grupo de productores artesanales de cal, ladrillo y teja del municipio de Sogamoso (Boyacá) demandan la reparación de perjuicios por los efectos de la aplicación de la Resolución no. 0618 de 2013 proferida por Corpoboyacá “por medio de la cual se adoptan medidas de control ambiental para el sector de producción de cal, ladrillo y teja en la jurisdicción de Corpoboyacá” porque, a su juicio, este acto administrativo les causó un daño común por cerrar abruptamente sus fuentes de trabajo.

Temas: medio de control de reparación de perjuicios causados a un grupo – ineptitud sustantiva de la demanda por indebida escogencia del medio de control / Artículo 145 del CPACA – permite interponer la acción de grupo para controvertir la legalidad de actos administrativos pero única y exclusivamente de contenido particular y concreto / Medio de control de reparación de perjuicios causados a un grupo – no es el instrumento idóneo para solicitar la reparación de los daños derivados de la ilegalidad de actos de contenido general y abstracto.

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante (fls. 1148 a 1153 cdno. ppal.) contra la sentencia proferida el 22 de noviembre de 2016 por el Tribunal Administrativo de Boyacá (fls. 1114 a 1145 cdno. ppal.) mediante la cual se dispuso:

“RESUELVE

PRIMERO: *Negar las pretensiones de la demanda incoada por los señores Luis Alfonso Orduz Pongutá, Teresa Orduz Pena, Carlos Julio Figueredo Avella, Benjamín Abel Orduz Orduz, Luís Eduardo Orduz Pongutá, Jorge Orlando Puentes González, María Lucrecia Orduz de Sierra, Bárbara Rosa Camargo de Gutiérrez Camargo, Emilia Orduz de Gómez, Gutiérrez, Bertha Cecilia Camargo Orduz, María Lilia Orduz de Orduz, Carmen A. Rodríguez de Medina, Gloria Herminda Galindo Sierra, Gustavo*

Expediente 1500-12-333-000-2013-00533-01 (AG)

Actor: Luis Alfonso Orduz Pongutá y otros

Acción de grupo - apelación sentencia

Díaz Rodríguez, Hernán Orduz Barrera, Flor Elba Orduz Ordúz, Teresa Prieto de Naranjo, María Agustina Sanabria Naranjo, María del Rosario Medina, Jorge Prieto Peña, Maribel Molano Figueredo, Ana Rocío Barrera Orduz, Marco Abel Gómez Rodríguez, María Felipa Orduz de Barrera, Cesar Alexander Gómez Vargas, Adela Naranjo Tabaco, Alba Lucía Barrera Orduz, Guillermo Gutiérrez Camargo, Fernando Gómez Vargas, Pedro Nel Naranjo Prieto, Luz Nayibe Fernández Patiño, Carlos Alonso Chaparro Sanabria, Aura Alicia Orduz de Gutiérrez, Omar Chaparro López, Fabián Hair Naranjo Tabaco, José de la Cruz Figueredo Fonseca, Pedro Arturo Gutiérrez Quijano, Paulino Moreno, Olga Marina Fonseca Peralta, Octavio Orduz Peña, Ligia Inés Gutiérrez Camargo, Felipe Antonio Gutiérrez Camargo, Martha Zulay Piñeros, Luis Alfonso Medina Medina, Ana Cecilia Cusba Sativa, Ana Silvia Chaparro de Vega, Geovanny Camilo Olgún Vargas, Sergio Javier Camargo Castillo, Jorge García Rodríguez, Clelia Medina Medina, Mercedes Molano Fonseca, Rubén Acevedo Fonseca, Bárbara Rosa Prieto de Naranjo, María Ana Rosa Gutiérrez Ojeda, Teresa Julia Barrera Gil, Salomón Vargas Castillo, Felipe Jiménez Zambrano, Albina Rodríguez Flórez, Éry Prada, Gabriel Molina, Epiménio Sanabria Barrera, María Ligia Sanabria Chaparro, Yuban Weyden Caro Villamarín, Juan Díaz, Blanca Lilia Ramírez Flórez, Isaac Ramírez, Rosalbina Ramírez Flórez, Nelson Andrés Vargas Chaparro, José Fermín Vargas Rincón, José Javier Vargas Chaparro, Myriam Díaz Emma Gutiérrez Molina, Rosana Acevedo Gómez, Fredy Molina Rodríguez Rosa Delia Nitola Marroquín, María Cristina Vargas Nitola, Olga Patri Orozco Puentes, María Magdalena Chaparro de Vargas, Jenny Alexandra Sanabria Chaparro, Lina Marcela Sanabria Chaparro y Marina Chaparro Patiño, por las razones expuestas en la parte motiva

SEGUNDO: *Por Secretaría, conforme a lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, remítase copia de esta sentencia a la Defensoría del Pueblo Registro Público de Acciones Populares y de Grupo.*

TERCERO: *Sin condena en costas.*

CUARTO: *Se reconoce personería para actuar a la abogada Claudia Patricia Silva Campos, como apoderada del departamento de Boyacá, conforme al poder de sustitución obrante a folio 1095.*

QUINTO: *Se reconoce personería para actuar el abogado Gustavo Adolfo Lanziano Molano como como apoderado del municipio de Sogamoso conforme al poder obrante a folio 1101.*

SEXTO: *En firme esta providencia, archívese el expediente dejando las constancias que fueren menester.” (fls.1144 y 1145 cdno. ppal. - negrillas y mayúsculas sostenidas del texto original).*

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

Mediante escrito presentado el 27 de junio de 2013, el señor Luis Alfonso Orduz Pongutá y otros presentaron demanda en ejercicio del medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo de personas regulada en los artículos 48 de la Ley 472 de 1998 y 145 del CPACA (fls. 1 a 10 cdno. 1.) con las siguientes pretensiones:

“1. Teniendo presente que la valoración de los daños irrogados a las personas o a las cosas atenderá el criterio de reparación integral y equidad, con observancia de criterios actuariales, estimamos el valor de las pretensiones de esta acción en la suma que deba apropiar el Gobierno Nacional, Departamental y Municipal en la implementación de técnicas para el desarrollo de actividad de la alfarería y de la minería tradicional, bajo procesos de desarrollos limpios, programas de capacitación, para lo cual sugerimos respetuosamente la conformación de una mesa interinstitucional de solución del problema de la que hagan parte las entidades convocadas, representantes de los alfareros y mineros tradicionales o de hecho. No obstante hacer claridad que no es interés de mis representados propiamente obtener una suma de dinero sino ante todo la defensa de sus derechos constitucionales fundamentales entre ellos el derecho a su trabajo y a la vinculación a la actividad social y económica de su desempeño con la cual puedan sacar adelante y atender sus familias, ya que se trata de un grupo altamente vulnerable que debe gozar de la especial protección del Estado.

2. En razón a que la actividad se desarrolla familiarmente que es otro de los aspectos objetivos a tener en cuenta, en el evento que la Resolución se hiciera efectiva, la afectación sería así: Teniendo en cuenta que el desarrollo de la actividad de la alfarería y de la minería de hecho presentamos el siguiente estimativo por persona de acuerdo a su producción mensual de ladrillo, producto de la explotación de la arcilla es de aproximadamente tres millones de pesos libres, cuya distribución se hace entre cuatro personas, que son los que trabajan la hornada, lo cual les produce setecientos cincuenta mil pesos (\$750.000) de utilidad mensual percapita (sic) libres, es decir nueve millones de pesos (\$9.000.000.00) anuales para cada uno, que multiplicados por la vida laboral de los accionantes quienes en promedio tienen 40 años, serían 36 años productivos, según la tabla de morbilidad de los Colombianos y que el grupo lo conforman hombres y mujeres la utilidad esperada y no recibida para el grupo que represento de cincuenta y ocho (58) personas, será de dieciocho mil setecientos noventa y dos millones de pesos (\$18.792.000.000.00), esto sin tener en cuenta el número de mineros alfareros tradicionales que en realidad se ven afectados con la determinación.

3. Requerimos se decidan las solicitudes de minería de hecho o tradicional mediante la expedición de las correspondientes licencias solicitadas.

4. Solicitamos la definición del Plan de Ordenamiento Minero y del Plan de Ordenamiento Territorial, para refacción, implementación de tecnologías limpias en términos flexibles y con plazos acordados en concertación con las entidades accionadas según la orden que para tal efecto imparta la autoridad jurisdiccional.” (fls. 5 y 6 cdno. ppal. no. 1).

2. Hechos

Como fundamento de las pretensiones la parte demandante expuso, en síntesis, lo siguiente:

1) Los demandantes tienen condiciones uniformes ya que se dedican a las actividades de minería y alfarería tradicional, ancestral o de hecho en los sectores de Malvinas, Bellavista y Pantanitos en el municipio de Sogamoso (Boyacá).

2) El municipio de Sogamoso (Boyacá) aún no ha definido los usos del suelo respecto de los sectores que desarrollan la actividad ancestral de la alfarería en el Plan de Ordenamiento Territorial (en adelante POT), sin embargo, la administración municipal del referido ente territorial lo socializó pese a que el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 prescribe que ninguna autoridad, regional, seccional o local¹ podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería.

3) El Departamento de Boyacá -en ejercicio de delegación de funciones- desarrolló atribuciones propias del Ministerio de Minas y Energía, como legalización de solicitudes mineras y el otorgamiento de títulos mineros², no obstante, estas atribuciones regresaron a la Agencia Nacional de Minería razón por la cual la referida entidad territorial perdió competencia.

4) Con la declaratoria de inexecutable del Código de Minas quedó vigente la Ley 685 de 2001 y aún no se han concedido las licencias de explotación de los recursos mineros, pese a que desde el año de 2000 se efectuaron las solicitudes de legalización del ejercicio de la minería tradicional.

5) Los demandantes desarrollaban la actividad minera tradicional en ejercicio del principio de confianza legítima, no obstante, la Corporación Autónoma Regional de Boyacá emitió la Resolución no. 0618 de 2013 en la cual resolvió el cierre definitivo y la demolición de los hornos artesanos de cocción de arcilla que se encontraran ubicados en zonas cuyo uso de suelo no lo permitía y, estableció que los propietarios o arrendatarios de hornos de cocción de ladrillo tendrían tres meses para la implementación de ductos y/o chimeneas, cuya altura y ubicación permita la dispersión

¹ Afirma el demandante que según la sentencia C-891 de 2002 de la Corte Constitucional la decisión de establecer zonas excluidas de la minería compete exclusivamente a las autoridades ambiental y minera, razón por la cual, en la presente acción figuran como demandados la Agencia Nacional de Minería, el Ministerio del Medio Ambiente y Corpoboyacá. Por lo tanto, es necesario en desarrollo de los principios de concurrencia y subsidiaridad armonizar las competencias para el ordenamiento minero con las del ordenamiento del territorio, por lo cual en ejercicio de esta acción se cita para que comparezca el municipio de Sogamoso a través de su representante legal.

² Según las facultades previstas en la Ley 685 de 2001, el Decreto 2655 de 1988, la Resolución no.181192 de 2001, modificada por la Resolución 180927 del 25 de julio de 2005, prorrogada mediante Resolución no.182366 del 18 de diciembre de 2008 del Ministerio de Minas y Energía, otro sí no.3 al convenio administrativo no. 25 de 2007 celebrado entre el Ministerio de Minas y Energía y el Departamento de Boyacá y el Decreto 000858 del 23 de mayo de 2008 de la Gobernación de Boyacá.

adecuada de las emisiones atmosféricas producidas en el proceso de cocción, lo cual resulta abiertamente ilegal.

6) El cierre de los hornos no ha sido planificado ni soportado en planes de programas de mejoramiento de condiciones ambientales a pesar de la gran inversión que ha realizado el Gobierno Nacional y con ello ha excluido de la vida económica y social a muchas familias que hoy forman parte de cinturones de miseria producto de desempleo, sin embargo, el artículo 7 de la Ley 1450 de 2011 dispuso que es deber del Gobierno implementar una estrategia para diferenciar la media informal de la minería ilegal.

3. Fundamentos y cargos de la demanda

La parte demandante invocó los artículos 88 de la Constitución Política; 46 a 69 de la Ley 472 de 1998; la Ley 685 de 2001, el Decreto 2655 de 1988, Decreto 000858 del 23 de mayo de 2008 proferido por la Gobernación de Boyacá y las Resoluciones números 181192 de 2001, 180927 del 25 de julio de 2005, 182366 del 18 de diciembre de 2008 del Ministerio de Minas y Energía.

El fundamento de esta acción es el principio constitucional de solidaridad que involucra a un grupo de personas que sufren un daño proveniente de una causa común, esto es, la aplicación de la Resolución no. 0618 del 30 de abril de 2013 emanada por la Corporación Autónoma Regional de Boyacá.

De los hechos y las pretensiones de la demanda se infieren razonablemente los siguientes fundamentos:

1) La Resolución no. 0618 del 30 de abril de 2013 violó el principio de confianza legítima ya que cambió de manera intempestiva las condiciones de los demandantes que venían desarrollando la actividad minera tradicional y de alfarería.

2) El cierre definitivo y la demolición de los hornos artesanales ordenado en la Resolución no. 0618 del 30 de abril de 2013 que se encuentran en zonas cuyo uso del suelo no lo permita "**resulta abiertamente ilegal**" si se tiene en cuenta que, según las competencias que fija la Ley 685 de 2001, ninguna autoridad regional, seccional o local podrán establecer zonas excluidas de minería.

3) El hecho generador de los perjuicios es la Resolución no. 0618 del 30 de abril de 2013 por razón de que los demandantes no pueden realizar inversiones ante la indefinición de los usos del suelo del POT de Sogamoso y el Plan de Ordenamiento Minero.

4. Contestación de la demanda

El medio de control de la referencia fue admitido el 30 de septiembre de 2013 (fls. 225 a 227 cdno. 1), providencia en la que se ordenó la notificación personal de los demandados quienes contestaron las demandas así:

4.1 Corporación Autónoma Regional de Boyacá – Corpoboyacá

A través de escrito presentado el 21 de octubre de 2013 señaló que los hechos no le constan y deben probarse; describió las actuaciones que ha realizado la entidad con relación al caso concreto y se opuso a las pretensiones (fls. 285 a 300 cdno. 2) con base en los siguientes argumentos:

a) Las pretensiones de la demanda son improcedentes debido a que Corpoboyacá no ha causado ningún daño a los demandantes ni ha omitido su deber de control y vigilancia a las actividades de impacto ambiental.

b) Un número de 36 de los 58 actores están inmersos en la Resolución no. 1779 de 2013 por medio de la cual Corpoboyacá aprobó los proyectos presentados en el marco de la Resolución no. 0618 del 30/04/2013 para la adecuación técnica de los hornos de producción de ladrillo ubicados en la jurisdicción del municipio de Sogamoso; aunado a lo anterior, aprobó la propuesta de pico y placa ambiental para que con determinados lineamientos técnicos operen 152 hornos de lunes a domingo, luego, estas personas están usando sus hornos con el seguimiento de la entidad.

Propuso las excepciones de *i) “ausencia de elementos que estructuran responsabilidad a Corpoboyacá”* ya que los hechos y las pretensiones de la demanda carecen del apropiado sustento fáctico y jurídico, pues, no contienen un señalamiento claro y preciso que indique una acción u omisión imputable a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá; *ii) “falta de legitimación en la causa por pasiva”* porque se

encuentran probadas las acciones adelantadas por la entidad para velar por la protección y el manejo de los recursos naturales y el medio ambiente.

4.2 Municipio de Sogamoso (Boyacá)

El 21 de octubre del 2013 contestó la demanda cuya actuación se refirió a los hechos y adujo que deben probarse, y se pronunció en relación con las cuatro pretensiones de la demanda así: *i)* el municipio como garante de los derechos de los alfareros está dispuesto a participar en la mesa propuesta para tomar decisiones incluyentes para el desarrollo sostenible; *ii)* los perjuicios económicos deberán ser objeto de debate procesal; *iii)* la tercera súplica es de competencia de la Agencia Nacional Minera y, *iv)* se debe adelantar el proceso del plan de ordenamiento de manera conjunta, en primera instancia, entre las autoridades ambientales y, luego, deben ser ajustados los POT en aplicación del principio de “armonía territorial” (fls. 387 a 390 cdno. 1).

4.3 La Agencia Nacional Minera

Se opuso a las pretensiones de la demanda por su imprecisión y subjetividad, pues, en su parecer, los argumentos carecen de sustento jurídico – fáctico, y solicitó que las peticiones sean rechazadas toda vez que no se encuentra acreditada la existencia de un daño imputable a la entidad (fls. 416 a 456 cdno. 2), adicionalmente, esgrimió lo siguientes razonamientos:

a) El objeto de la acción gira en torno a la expedición de la Resolución no. 618 del 30 de abril de 2013 proferida por Corpoboyacá, por lo tanto, la Agencia Nacional Minera no podría proceder al pago de indemnización de perjuicios en los términos de los artículos 3 y 46 de la Ley 472 de 1998 por el hecho de no hacer parte de sus competencias y funciones.

b) La entidad, como autoridad en este campo, tiene como propósito esencial fomentar la exploración técnica y explotación de los recursos mineros de propiedad estatal y privada con el fin de estimular dichas actividades y, satisfacer la demanda interna y externa y que su aprovechamiento se realice con base en los principios y normas que rigen la explotación racional de los recursos naturales no renovables y del ambiente.

c) Las decisiones y respuestas de la Agencia Nacional Minera en los trámites administrativos de su competencia son el resultado de trabajos y obras de la industria minera en sus fases de prospección, exploración, construcción, montaje, explotación, beneficio, transformación, transporte y promoción de los minerales que se encuentran en el suelo o el subsuelo.

Propuso las excepciones de i) *“falta en legitimación en la causa por pasiva”* debido a que la decisión cuestionada fue expedida por Corpoboyacá, ii) *“inepta demanda por carencia de objeto ante la insuficiencia, vaguedad de los cargos y ausencia de pruebas que soporten los mismos”* por cuanto las acciones y omisiones que imputa a la entidad son apreciaciones subjetivas inexistentes y carecen de prueba, la radicación de unas solicitudes de legalización de minería no aclaran los hechos ni las súplicas de la acción de grupo; la acción es improcedente por ausencia del objeto del hecho generador.

4.4 Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible

Manifestó oposición a las pretensiones de la demanda porque, a su juicio, carecen de sustento legal y probatorio y, en consecuencia, solicita ser absuelta por la imposibilidad de imputarle responsabilidad extrapatrimonial a la entidad (fls. 462 a 475 cdno. 2) en respaldo de lo cual invocó lo siguiente:

a) No es procedente una condena solidaria a la entidad porque la competencia del ministerio sobre la materia es para proyectos de gran minería, mientras que los proyectos de menor producción son de competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales de acuerdo con los artículos 9 de los Decretos 1220 de 2005 y 2820 de 2010.

b) La explotación donde sucedieron los hechos corresponde a una actividad ilegal que no llegaría a contar con una capacidad de movimiento de tierras mayor o igual a 2.000.000 de toneladas al año, luego, las entidades competentes para efectuar el control y seguimiento e intervenir en la demanda son las Corporaciones Autónomas Regionales, las alcaldías municipales y los departamento respectivos.

c) No se configuró perjuicio alguno atribuible al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible porque según sus funciones legales no existe acción u omisión que le sea imputable respecto de los hechos objeto de examen.

d) El actor no demostró los perjuicios alegados ya que se limitó a solicitar que se condene al pago de estos por su supuesta causación, lo cual no es cierto si se tiene en cuenta que no están acreditados los presupuestos necesarios para la configuración de responsabilidad de la administración.

En ese contexto esgrimió las excepciones de i) *“ausencia de nexa causal”* debido a que el ministerio solo está en el deber de fijar políticas en materia ambiental y no desarrolla actividad comercial por explotación minera, ii) *“falta de legitimación en la causa por pasiva”* por cuanto no puede asumir responsabilidades ajenas a su competencia y responder por el incumplimiento de obligaciones asignadas a las Corporaciones Autónomas Regionales en cuanto al control y vigilancia de los impactos ambientales y, iii) *“ausencia de daño y responsabilidad causados a la demandante por parte del Ministerio”* en tanto que los supuestos perjuicios de los que dice fue objeto la demandante provienen de factores ajenos a la actividad legal del ministerio, en consecuencia, no existe concatenación entre los actos generadores del daño y los cargos alegados para efecto de establecer responsabilidad.

4.5 Departamento de Boyacá

Expresó rechazo frente a los hechos y las pretensiones de la demanda (fls. 571 a 575 cdno. 2) con apoyo en la siguiente argumentación:

a) La entidad territorial no es autoridad ambiental.

b) No se acreditó el nexa causal entre la falla del servicio y el daño, circunstancia por lo cual se impone negar las pretensiones.

c) La competencia en el presente caso está radicada en la Agencia Nacional de Minería por ser esta la encargada de resolver y tramitar los asuntos ambientales.

d) Los perjuicios no están demostrados, la parte actora solo los menciona en su demanda, sin acreditar su ocurrencia.

Sobre esa base formuló las excepciones de i) *“falta de legitimación en la causa por pasiva”* debido a que no es el titular del derecho o de la obligación correlativa alegada;

ii) “falta de nexo causal” ya que el departamento de Boyacá no es autoridad ambiental, por lo tanto, no puede existir nexo causal entre dicha entidad y el presunto daño, máxime cuando este no fue acreditado.

5. Alegatos de conclusión de primera instancia

5.1 Municipio de Sogamoso

Solicitó declarar la ausencia de responsabilidad por falta de legitimación en la causa por pasiva (fls. 1032 a 1037 cdno. no. 3) por las siguientes razones:

a) Pese a la imprecisión de la acción, se advierte que los perjuicios alegados provienen de la expedición de la Resolución no 0618 de 2013 por medio de la cual se adopta medidas de control ambiental para el sector de producción de cal, ladrillo y teja en hornos artesanales en el municipio de Sogamoso (Boyacá), por lo tanto, no le compete pronunciarse sobre su legalidad ya que fue expedida por la Corporación Autónoma Regional de Boyacá y goza de la presunción de legalidad.

b) No le corresponde al municipio de Sogamoso emitir juicio alguno sobre la presunta negligencia u omisión de tramitar las solicitudes de legalización de minería tradicional.

c) El municipio de Sogamoso (Boyacá) cumplió el POT porque este prescribe que no es permitido el funcionamiento de hornos artesanales de cocción de teja, ladrillo y demás derivados de la arcilla en suelo urbano, en suelo de expansión urbana y en suelo de protección.

d) No es de recibo admitir las deducciones realizadas por los actores cuando manifiestan que para la fecha de los hechos no existía POT en el municipio de Sogamoso, pues, por el contrario, los usos del suelo se encontraban plenamente definidos en el POT vigente al momento de los hechos.

e) Los demandantes no tienen razón cuando aseveran que la decisión administrativa emitida por Corpoboyacá es ilegal porque no tuvo en cuenta la indefinición del uso del suelo del POT en las zonas donde se desarrolla la actividad ancestral de alfarería en el municipio de Sogamoso (Boyacá), pues, salta a la vista la existencia de reglamentación en este sentido.

f) No ha vulnerado derecho colectivo alguno ni ha faltado al cumplimiento de sus deberes y responsabilidades relativas al caso particular objeto de juzgamiento.

g) La Resolución no. 0618 de 30 de abril de 2013 expedida por la Corporación Autónoma Regional de Boyacá responde a una serie de medidas adoptadas de tiempo atrás con el fin de controlar y mitigar las emisiones atmosféricas en diferentes regiones de su jurisdicción.

5.2 Corpoboyacá

Reiteró los argumentos de defensa expuestos en la contestación de la demanda (fls. 1039 a 1043 cdno. 3) y agregó que ante la carencia de material probatorio para probar la pretendida responsabilidad de la autoridad se deben declarar probadas las excepciones propuestas.

5.3 Parte actora

Afirmó que está probado que el Estado ha sido negligente y moroso en desarrollo de sus competencias debido a que nunca resolvió los problemas de la legalización de la minería y uso del suelo que permita desarrollar una inversión en los hornos artesanales que contribuya al mejoramiento de las condiciones ambientales del Valle de Sogamoso, porque resulta claro que la autoridad minera a la fecha tiene pendiente por resolver cerca de 4000 trámites de solicitudes de formalización de minería tradicional (fls. 1040 a 1051 cdno. 3).

El hecho generador y/o potencial de unos perjuicios es la Resolución 0618 de 30 de abril de 2013 expedida por la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, daños que deben ser indemnizados ya que potencialmente las personas del grupo accionante no pueden realizar inversiones ante la indefinición del Plan de Ordenamiento Minero y del POT.

Las entidades demandadas no se opusieron a las pretensiones indemnizatorias de lo cual se concluye que existe un perjuicio cierto e indiscutible que los demandantes no están en la obligación jurídica de soportar.

5.4 Gobernación Departamental de Boyacá

Reiteró lo expuesto en la contestación de la demanda y, adicionó, que carece de competencia para expedir resoluciones y decretos en materia ambiental, y que por lo tanto esa entidad territorial no es la llamada a responder (fl. 1051 cdno. 3).

5.5 La Agencia Nacional Minera

Insistió en los argumentos de la contestación de demanda y, al propio tiempo, manifestó que fue claramente establecido cuáles son las funciones de dicha entidad que, básicamente, consisten en el manejo adecuado de los recursos mineros frente a la integridad y disfrute del ambiente y la preservación del equilibrio ecológico.

Los trámites paralelos que deben adelantar los interesados relacionados con los respectivos permisos ambientales se gestionan de manera alterna, autónoma e independiente, luego, no puede endilgársele responsabilidad alguna a la Agencia Nacional Minera dentro de la presente acción (fls. 1063 a 1071 cdno. 3).

5.6 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Puso de presente, en su favor, que de las pruebas obrantes en el proceso se concluye la falta de legitimación por pasiva respecto de las pretensiones incoadas por los siguientes motivos:

a) De conformidad con la Ley 99 de 1993 y el Decreto 3570 de 2011 el ministerio tiene asignadas funciones específicas de política y reglamentación ambiental a nivel nacional, sin funciones de licenciamiento para la explotación de minería tradicional o de hecho, así como tampoco tiene la función de elaborar o definir el Plan de Ordenamiento Minero con el POT, atribuciones que corresponden a las Corporaciones Autónomas Regionales y a los municipios.

b) La autoridad competente para atender los temas objeto de cuestionamiento en materia de minería tradicional es la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, quien tiene a su cargo autorizar o negar el trámite de la licencia ambiental de cada proyecto minero, así como también imponer y ejecutar las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley en los casos de violación de las normas de protección ambiental.

c) Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes autónomos e independientes para cumplir con el objetivo de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible.

5. La sentencia de primera instancia

El 22 de noviembre de 2016 la Sala de Decisión no. 2 del Tribunal Administrativo de Boyacá (fls. 255 a 264 cdno. apelación) negó las pretensiones de la demanda, principalmente, porque no es cierto que el grupo demandante haya sufrido perjuicios o menoscabos en sus derechos, máxime cuando Corpoboyacá actuó en pro del goce de un ambiente sano, el equilibrio ecológico y el aprovechamiento racional de los recursos naturales, en respaldo de lo cual adujo lo siguiente:

a) Como cuestión previa señaló que solo Corpoboyacá es la entidad llamada a responder en este caso concreto porque el problema jurídico se centra en determinar si la Resolución no. 0618 de 2013 proferida por esa entidad causó un daño común a los demandantes; por otro lado, las restantes pretensiones resultan improcedentes porque la acción de grupo tiene carácter indemnizatorio.

b) La imputación según la cual la Resolución 0618 de 2013 ordenó la demolición de los hornos artesanales en zonas donde el POT del municipio no ha definido los usos del suelo son falsas porque para ese momento estaba vigente el Acuerdo Municipal 096 de 2000 -POT del municipio de Sogamoso-, en el cual están determinados claramente los usos del suelo para actividades mineras en los artículos 133, 174 y 344.

c) Lo afirmado por los demandantes en el sentido de que el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 prohibió que autoridades regionales seccionales o locales establezcan zonas del territorio vedadas de minería no tiene asidero jurídico, porque la Corte Constitucional declaró inexecutable esa disposición en la sentencia C-273 de 2016 por el hecho de desconocer la reserva orgánica por tratarse de una restricción a una competencia de una entidad territorial, luego, las entidades territoriales sí tienen autonomía para regular usos del suelo y del territorio.

d) La Resolución no. 0618 de 2013 expedida por Corpoboyacá goza de presunción de legalidad por cuanto no ha sido anulada por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

e) No se violó el principio de confianza legítima porque: *i)* las medidas adoptadas por Corpoboyacá se establecieron para preservar el interés público y el derecho al ambiente sano, *ii)* la Resolución no. 0618 de 2013 expedida por Corpoboyacá se emitió con el objeto de controlar y mitigar las emisiones generadas por los hornos de cocción de cal y ladrillo (chircales) pues, era uno de los principales problemas ambientales; *iii)* no fue un cambio intempestivo, las intervenciones de Corpoboyacá para disminuir el impacto de las emisiones fueron múltiples y prolongadas en el tiempo, así lo dejan ver las Resoluciones 0324 del 22 de abril de 1998, 802 del 9 de octubre de 1999, 0001 del 7 de enero del 2003 y 0629 del 19 de octubre del 99; *iv)* la aplicación de la Resolución no. 0618 de 2013 no sorprendió a quienes realizaban actividades de minería tradicional y alfarería porque la administración los requirió previamente para implementar sistemas de producción limpios; *v)* los actores no obraron de buena fe porque, pese a que eran conscientes del daño ambiental, aducen que las medidas de la Resolución no. 0618 de 2013 fueron inadecuadas.

f) Las actuaciones de Corpoboyacá en el marco de lo ordenado en la Resolución no. 0618 del 30 de abril de 2003 corresponden a la expedición de las Resoluciones números 1779 del 4 de octubre de 2013³ y la 0333 del 3 de marzo de 2014⁴, son medidas razonables que lograron, por un lado, la disminución de los índices de contaminación y, por otro, el aval de múltiples proyectos de empresarios alfareros que cumplieron los requerimientos técnicos de emisión de gases, por lo tanto, no es cierto que el grupo aquí demandante haya sufrido perjuicios, máxime cuando la actuación de Corpoboyacá buscó la protección del derecho al ambiente sano.

7. El recurso de apelación

El 29 de noviembre de 2016 la parte actora presentó recurso de apelación y solicitó revocar la sentencia de primera instancia para que en su lugar se acceda a las

³ Por medio de la cual se regula la operación de los hornos de producción de ladrillo en la jurisdicción del municipio de Sogamoso y se aprueba el pico y placa ambiental.

⁴ Por medio de la cual se aprueban los proyectos que cumplan los requerimientos de la norma técnica de emisión de gases en el municipio de Sogamoso.

pretensiones de la demanda (fls. 1148 a 1153 cdno. apelación) sobre la base de aducir lo siguiente:

a) No es cierto que el municipio de Sogamoso definió el uso del suelo en el POT ni tampoco que tuvo en cuenta a los trabajadores de alfarería tradicional para permitir su reubicación lo cual implicó que aquellos, durante 12 años, desarrollaran esta actividad, por lo cual esta expectativa legítima se vio defraudada con la expedición de la Resolución 618 de 2003 ya que no cuentan con los recursos para cumplir las medidas tomadas por la autoridad ambiental.

b) Corpoboyacá impuso medidas y requerimientos desproporcionados que solo pudieron cumplir los grandes comerciantes que, paradójicamente, tienen mayor impacto en el medio ambiente que la minería tradicional de los alfareros o chircaleros.

c) El cierre de las alfarerías no fue planificada ni se soportó en planes de mejoramiento ambiental a pesar de que el artículo 107 de la Ley 1450 de 2011 debe diferenciar la minería informal de la ilegal.

d) No se tuvo en cuenta que la Agencia Nacional Minera fue negligente al emitir las decisiones de solicitud de titulación minera y que con la declaratoria de inexecutable del Código de Minas quedó vigente la Ley 685 de 2001 y aún no se han concedido las licencias de explotación de los recursos mineros.

e) El hecho generador del daño es la Resolución 0618 de 2013 debido a que al grupo actor no puede realizar inversiones por motivo de la indefinición del POT y el otorgamiento de licencias desde lo nacional y local.

f) No se hizo una valoración adecuada de las pruebas debido a que la labor de los alfareros no es la principal causa de la contaminación ambiental y su labor está amparada por el principio de confianza legítima.

g) Finalmente, solicitó *i)* acceder a las pretensiones de la demanda; *ii)* decidir las solicitudes de minería de hecho a través de las licencias solicitadas; *iii)* definir los usos del suelo para refacción e implementación de tecnologías limpias en términos flexibles y plazos acordados, y *iv)* practicar las pruebas solicitadas por la parte demandante en el libelo inicial.

8. Actuación surtida en segunda instancia

Por auto del 13 de julio de 2018 (fls. 1175 cdno. apelación) se admitió el recurso de apelación y, posteriormente, el 24 de agosto de 2018 (fl. 1181 cdno. apelación) se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión por el término común de 10 días y, por el mismo lapso al Ministerio Público para que emitiera concepto.

A través de auto del 10 de octubre de 2018 el despacho sustanciador negó la práctica de pruebas solicitadas en el recurso de apelación porque la totalidad de las pruebas pedidas por la parte demandante (fls. 8 y 9 cdno. no. 1) fueron decretadas y practicadas en la primera instancia (fls. 793 a 795 cdno. no. 3).

9. Alegatos de conclusión de segunda Instancia

9.1 Corpoboyacá

En escrito radicado el 12 de febrero de 2019 (fls. 1193 a 1198 cdno. de apelación) reiteró lo expresado en los alegatos de primera instancia y solicitó la exoneración de responsabilidad de la entidad.

9.2 Agencia Nacional de Minería

Mediante escrito del 15 de febrero de 2019 (fls. 1199 a 1205 cdno. de apelación) pidió denegar las pretensiones en relación con la Agencia Nacional de Minería con el siguiente razonamiento:

- a) El recurso de apelación no cuestiona la providencia judicial de primera instancia, sino que, se circunscribe a algunos aspectos fácticos y jurídicos que no están en la decisión impugnada.
- b) Los apelantes no acreditaron los elementos de responsabilidad del Estado respecto de la Agencia Nacional de Minería, esto es, el daño ni la imputación fáctica o jurídica.
- c) La Resolución 0618 de 2013 expedida por Corpoboyacá goza de presunción de legalidad, por lo tanto, el daño y los perjuicios deben ser desestimados.

d) La Agencia Nacional de Minería carece de legitimación en la causa por pasiva porque no participó de la expedición de la Resolución no. 0618 del 2013, causa del daño común reclamado con la demanda.

e) Finalmente, analizó cada cargo y determinó que no tienen asidero fáctico, jurídico ni probatorio.

9.3 Parte demandante

En escrito presentado el 18 de febrero de 2019 (fls. 1212 a 1215 cdno. de apelación) reiteró lo expuesto en el recurso de apelación.

El departamento de Boyacá, el municipio de Sogamoso y el Ministerio Público guardaron silencio (fl. 1216 cdno. de apelación).

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Cumplidos los trámites propios del proceso sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado procede la Sala a resolver el presente asunto sometido a consideración con el siguiente derrotero: 1) síntesis de la controversia y decisiones que se adoptarán, 2) análisis de idoneidad y procedencia del medio de control jurisdiccional, 3) el caso concreto, 4) conclusión, y 5) condena en costas.

1. Síntesis de la controversia y decisiones que se adoptarán

El contenido y alcance de la controversia planteada consiste en determinar si el medio de control de reparación causados a un grupo de personas es el idóneo para reclamar los perjuicios irrogados a la parte demandante y, solo si se supera ese análisis se estudiará si se reúnen los requisitos necesarios para atribuirle responsabilidad a las entidades demandadas por los posibles daños irrogados al grupo demandante para lo cual se deberán verificar los elementos de responsabilidad del Estado, esto es, el hecho dañoso, el daño, el nexo causal y la imputación.

El Tribunal Administrativo de Boyacá negó las súplicas de la demanda por estimar que no es cierto que el grupo demandante haya sufrido perjuicios o menoscabos en sus

Expediente 1500-12-333-000-2013-00533-01 (AG)

Actor: Luis Alfonso Orduz Pongutá y otros

Acción de grupo - apelación sentencia

derechos, máxime cuando Corpoboyacá⁵ actuó en pro del goce de un ambiente sano, el equilibrio ecológico y el aprovechamiento racional de los recursos naturales. Esta postura fue controvertida en la apelación por la parte demandante quien considera que sí se encuentra acreditada la responsabilidad por los daños irrogados a los actores por la aplicación de la Resolución no. 0618 de 2013 proferida por Corpoboyacá.

La sentencia de primera instancia será revocada porque en el presente caso la Sala considera que el medio de control jurisdiccional ejercido con la demanda, esto es, el de reparación de perjuicios causados a un grupo de personas, no es el idóneo por cuanto el daño común proviene de un acto administrativo general expedido por Corpoboyacá cuya legalidad se cuestiona de manera directa, por consiguiente, si la parte actora veía lesionados sus intereses debía demandar tal acto administrativo general que, dada su naturaleza jurídica, goza de presunción de legalidad y que por tanto debía ser sometido a control de legalidad a través del instrumento procesal preestablecido legalmente para el efecto; en otros términos, la fuente del daño cuya reparación se pretende es un acto administrativo censurado de ilegal por los actores para cuya discusión el medio de control de perjuicios causados a un grupo no es el idóneo según la regulación normativa aplicable sobre la materia.

2. Análisis de la procedencia e idoneidad del medio de control jurisdiccional

2.2 La acción de grupo antes de la vigencia de la Ley 1437 de 2011 – CPACA y su carácter exclusivamente indemnizatorio

1) Según lo dispuesto en los artículos 3 y 46 de la Ley 472 de 1998, reglamentaria del artículo 88 de la Constitución Política, la acción de grupo es aquella interpuesta por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas, y se ejerce **“exclusivamente”** para obtener el reconocimiento y pago de la **“indemnización”** de tales perjuicios, esto es, se ejerce para con ese único y preciso fin de carácter indemnizatorio, nada más; por consiguiente, a través de ella no se puede provocar el control de actos administrativos ni de contratos en atención al adverbio “exclusivamente” contenido en la norma legal que consagra y define la acción procesal.

⁵Según el Tribunal de primera instancia Corpoboyacá es la única entidad llamada a responder porque profirió la Resolución 0618 de 2013 de donde proviene la causa común del daño.

Expediente 1500-12-333-000-2013-00533-01 (AG)

Actor: Luis Alfonso Orduz Pongutá y otros

Acción de grupo - apelación sentencia

En efecto, la norma era del siguiente tenor: *“Son aquellas acciones interpuestas por un número plural o un conjunto de personas que reúnen condiciones uniformes respecto de una misma causa que originó perjuicios individuales para dichas personas. // La acción de grupo se ejercerá exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios”*.

Se trata de una acción de carácter netamente reparatorio o indemnizatorio que, por economía procesal y en aras de la agilidad de la administración de justicia procede en aquellos eventos en que los afectados reúnen condiciones especiales que los identifican como un grupo; busca que un conjunto de personas que ha padecido perjuicios individuales demanden conjuntamente la indemnización correspondiente, siempre que aquellos reúnan condiciones uniformes respecto de la causa común que originó dichos perjuicios, y que el número de personas miembros del grupo no sea inferior a veinte (20)⁶.

2) Debe advertirse igualmente que la acción está relacionada con la posibilidad de acudir ante la jurisdicción ordinaria o contencioso administrativa con el propósito de que mediante sentencia judicial sea reconocido un perjuicio sufrido por un conjunto de personas que presentan condiciones uniformes en relación con la causa del daño y que, por lo tanto, es necesario su resarcimiento una vez se encuentren fehacientemente acreditados los elementos que componen la responsabilidad patrimonial del Estado.

Así las cosas, es requisito indispensable que se encuentren acreditados no solo los requisitos mínimos procesales de la acción respectiva sino que, es igualmente necesario como presupuesto para obtener una sentencia favorable el hecho de que se hallen debidamente probados dentro del proceso los elementos que configuran la responsabilidad en los términos del artículo 90 de la Constitución Política.

3) En relación con los requisitos mínimos necesarios para la admisión de la acción de grupo el Consejo de Estado⁷ ha precisado lo siguiente:

⁶ Sobre el particular, es relevante destacar que la Sección Tercera del Consejo de Estado en auto de 1º de junio de 2000, proferido en el expediente AG-001, partiendo de lo dispuesto en el párrafo del artículo 48 de la ley 472 de 1998, precisó que: *“si bien la acción puede ser interpuesta por una sola persona, ésta no puede actuar en nombre de un grupo inferior de 20 personas, las cuales deberán individualizarse en la misma demanda, o identificarse con antelación a su admisión, a partir de los criterios que señale el actor”*.

⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, auto de 22 de marzo de 2007, exp. 25000-23-25-000-2005-02505-01(AG), MP Alier Hernández Enríquez.

Expediente 1500-12-333-000-2013-00533-01 (AG)

Actor: Luis Alfonso Orduz Pongutá y otros

Acción de grupo - apelación sentencia

“De conformidad con los artículos 3 y 46 a 49 de la Ley 472 de 1998 y, con la jurisprudencia desarrollada por el Consejo de Estado⁸ y por la Corte Constitucional⁹, los requisitos de procedibilidad de la acción de grupo son los siguientes:

Que el grupo de afectados esté conformado, al menos, por veinte personas (art. 46), asunto que ha de estar acreditado en la demanda, o que, por lo menos, existan criterios claros para su determinación.

Que el demandante demuestre pertenecer al grupo en nombre del cual ejerce la acción.

Que el grupo reúna condiciones uniformes respecto de la causa del daño; el perjuicio individual que se reclama (art. 48), puede tener origen en la lesión de derechos colectivos o individuales (Corte Constitucional, Sentencia C - 215 de 1999).

Que el ejercicio de la acción tenga la exclusiva pretensión de obtener el reconocimiento y pago de los perjuicios.

Que la acción sea ejercida por conducto de abogado.

Que al momento de la presentación de la demanda, no hayan transcurrido más de dos años contados a partir de la fecha en que se causó el daño, o desde cuando cesó la acción vulnerante.

Se trata, como se dijo, de una acción resarcitoria, en la cual el daño reclamado puede provenir de la lesión de cualquier clase o categoría de derechos de las personas: derechos colectivos, derechos subjetivos de naturaleza constitucional o legal, sin que haya lugar a hacer ninguna distinción, por este aspecto¹⁰.

El cumplimiento de los requisitos esbozados con anterioridad, determina la procedibilidad de la acción de grupo en un caso concreto, lo que evidencia que su verificación debe efectuarse en el auto admisorio de la demanda, toda vez que es obligación¹¹ del juez valorar en la procedibilidad de la acción de grupo, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 3 y 47 de la Ley 472 de 1998.”

4) Con antelación a la expedición de la Ley 1437 de 2011 – CPACA, la jurisprudencia de la Corporación discurrió acerca de si la acción de grupo era o no procedente para la solicitar la indemnización de perjuicios cuando la fuente o causa del daño irrogado al grupo demandante era un contrato estatal o un acto administrativo, bien de carácter particular y concreto o, general y abstracto, cuando aquel o el este fueran nulos o estuvieron viciados de ilegalidad.

⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, exp. AG-001de 2000, AG-0401de 2004 y AG-0116 de 2004.

⁹ Corte Constitucional, sentencia C-215 del 14 de abril de 1999, MP Dra. Martha Victoria Sáchica.

¹⁰ Véase: Consejo de Estado, Sección Tercera, exp. AG-1541 de 2004.

¹¹ El párrafo del artículo 53 de la ley 472 de 1998, prevé: “El auto admisorio deberá valorar la procedibilidad de la acción de grupo en los términos de los artículos 3 y 47 de la presente ley”.

El criterio mayoritario concluyó que la acción de grupo se ejercía, exclusivamente, vale decir, únicamente y sin ninguna otra posibilidad, para obtener el reconocimiento y pago de perjuicios, tal como expresa y puntualmente lo preceptúan el inciso final del artículo 3 y el inciso penúltimo del artículo 46 de la Ley 472 de 1998; por manera que no era jurídicamente posible ventilar, a través de ella, ninguna otra clase de pretensiones distintas a las de declaración de responsabilidad patrimonial y su eventual condena al sujeto pasivo de la acción, como por ejemplo, entre otras, la discusión y declaración de ilegalidad de un acto administrativo o de un contrato, o la discusión y declaración de nulidad o incumplimiento de un contrato, etc.

El Consejo de Estado¹² aceptó que la acción de grupo procedía, excepcionalmente, para solicitar la indemnización de perjuicios causados por manifestaciones unilaterales de la administración, en tres precisos eventos, a saber:

- a) Cuando se trata de actos preparatorios o de trámite, por cuanto estos no son susceptibles de control jurisdiccional vía nulidad y restablecimiento del derecho.
- b) En los casos en los que previamente se ha declarado la nulidad del acto administrativo en otro proceso judicial, vale decir, cuando el acto ya fue objeto de control jurisdiccional y se cuenta entonces con una decisión ejecutoriada acerca de la validez del acto en cuestión.
- c) En aquellos eventos en los que no se ataca la legalidad del acto administrativo, es decir, cuando el daño es atribuible a título de daño especial, pues, en este supuesto los perjuicios reclamados no devienen de la ilegalidad de la actuación de la administración pública sino, de sus efectos y del rompimiento del principio de igualdad frente a las cargas públicas; este criterio ha sido fijado en los siguientes términos:

“Por lo tanto, los daños antijurídicos derivados de un acto administrativo son resarcibles a través de la acción de grupo, en los mismos eventos en los cuales la jurisprudencia ha admitido que lo son a través de la acción de reparación, esto es:

(a) Cuando el daño se deriva de la aplicación de un acto administrativo de carácter general que ha sido declarado nulo a través de las acciones ordinarias y lo que se pretende es la reparación de los daños causados con el mismo, porque en tal evento al desvirtuarse la presunción de legalidad que

¹² Consejo de Estado, Sección Tercera, providencia de 30 de enero de 2008, exp. A.G. 2004-01319, MP Ruth Stella Correa Palacio.

Expediente 1500-12-333-000-2013-00533-01 (AG)

Actor: Luis Alfonso Orduz Pongutá y otros

Acción de grupo - apelación sentencia

amparaba el acto, los efectos negativos que el mismo haya producido durante su vigencia se tornan antijurídicos¹³.

“(b) Cuando el acto es legal, pero rompe el equilibrio que debe existir entre todas las personas frente a las cargas públicas, porque en tales eventos no se cuestiona la legalidad del acto administrativo sino los efectos que esa decisión legítima les causó a los demandantes¹⁴.

(c) Cuando se causa un perjuicio con un acto preparatorio o de trámite, que, por lo mismo, no es susceptible de demandarse en acción de nulidad y restablecimiento del derecho¹⁵.”

Por consiguiente, antes de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) no era viable esgrimir como fundamento de las súplicas de reparación la calificación jurídica de la legalidad de un acto administrativo o de un contrato estatal en orden a determinar su armonía o discordancia con el ordenamiento jurídico y, consecuentemente, tener por causa del daño la ilegalidad o nulidad de un acto administrativo o de un contrato, por no ser viable tal actuación debido a que la acción de grupo solo se podía ejercer, única y exclusivamente, para obtener la indemnización de perjuicios, sin margen alguno para discutir a través de ella la legalidad de actos de la administración, sean ellos unilaterales o contractuales.

¹³ Así, en providencia de 15 de mayo de 2003, exp: 23.205, dijo la Sala: *“El perjuicio aducido por el actor, tal como se deriva de su planteamiento, se causó con la aplicación de la Ordenanza 044 de 1998, y su antijuridicidad se derivó de su declaración de nulidad proferida por el Consejo de Estado. En consecuencia, habiendo decisión judicial sobre la ilegalidad del acto en virtud del cual el actor sufrió – según dice- el detrimento patrimonial que pretende se le repare, en otros términos, habiendo operado la institución de la cosa juzgada respecto de la ilegalidad del acto, él ha dejado de existir como objeto de cualquier acción que pretenda su nulidad, de manera que los daños causados por tal acto, “debidamente acreditados en cuanto a su ocurrencia y cuantía, habilitan al perjudicado para demandarlos por la cuerda propia de la acción de reparación directa”.* En el mismo sentido, auto de auto de agosto 24 de 1998, exp. 13.685.

¹⁴ Por ejemplo, en providencia de 15 de mayo de 2003 consideró la Sala que era procedente la acción de reparación directa intentada para obtener la reparación de los perjuicios que les causó a los demandantes el acuerdo 007 del 28 de junio de 2000 –Plan de Ordenamiento Territorial-, expedido por el concejo municipal de Pasto, que declaró a la zona donde se ubica el terreno de su propiedad como de amenaza volcánica media y por lo tanto, los privaba de la utilización de la mayor parte del terreno.

¹⁵ Sentencia de 27 de septiembre de 2000, exp. 11.601, dijo la Sala: *“Al respecto, es necesario precisar, por una parte, que el pliego de cargos constituye un acto administrativo preparatorio o de trámite, que no es susceptible de recursos y no puede dar lugar a la formulación de la acción de nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho. A partir de su notificación, simplemente surge para la persona contra la cual se profiere, la oportunidad para ejercer su derecho de defensa, negando la imputación efectuada y solicitando la práctica de pruebas. Ahora bien, culminado el período probatorio, se adopta dentro del proceso disciplinario la decisión correspondiente, absolviendo o declarando la responsabilidad del servidor público investigado. Esta decisión, en cambio, sí constituye un acto administrativo de carácter definitivo, susceptible de los recursos y las acciones previstas en la ley, en ejercicio de las cuales la persona afectada puede solicitar la indemnización de los perjuicios causados...No puede descartarse, sin embargo, que como consecuencia de la expedición de un acto administrativo de carácter preparatorio o de trámite se cause un perjuicio a las personas afectadas con su contenido, caso en el cual la acción procedente será la de reparación directa, y la prosperidad de las pretensiones dependerá de que se demuestre, en el caso concreto, que los demandantes han sufrido un daño antijurídico imputable a la actuación de la administración”.*

2.2 La acción de grupo en vigencia de la Ley 1437 de 2011 – CPACA

1) La Ley 1437 de 2011 (CPACA) modificó en algunos aspectos el medio de control de reparación de perjuicios causados a un grupo de personas tales como los requisitos de procedibilidad, el contenido y alcance de este y, el término de caducidad, entre otros.

En relación con la procedencia y el objeto del medio de control el artículo 145 *ibidem* prevé:

“Cualquier persona perteneciente a un número plural o a un conjunto de personas que reúnan condiciones uniformes respecto de una misma causa que les originó perjuicios individuales, puede solicitar en nombre del conjunto la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados al grupo, en los términos preceptuados por la norma especial que regula la materia.

Cuando un acto administrativo de carácter particular afecte a veinte (20) o más personas individualmente determinadas, podrá solicitarse su nulidad si es necesaria para determinar la responsabilidad, siempre que algún integrante del grupo hubiere agotado el recurso administrativo obligatorio. (se destaca).

Como se advierte, en el inciso segundo de la disposición el legislador habilitó la posibilidad de ejercer el medio de control contra actos administrativos pero, única y exclusivamente de contenido particular y concreto, pues, así lo establece expresamente la norma y, además, porque es necesario haber agotado la etapa administrativa de recursos si era procedente el obligatorio, esto es, la apelación en los términos previstos por los artículos 74 a 76 del CPACA¹⁶.

2) En otras palabras, el legislador excluyó la posibilidad de solicitar la reparación de perjuicios causados a un grupo de personas si la causa del daño deviene de la ilegalidad de un acto administrativo de contenido general y abstracto, más aún si el artículo 75 de la Ley 1437 de 2011 preceptúa que *“no habrá recurso [en sede*

¹⁶ *“Otro de los temas debatidos por la doctrina ha sido el de la posibilidad de que el daño al grupo sea causado por un acto jurídico, bien unilateral o contractual, discusión que llevó a cabo la comisión de la reforma [se refiere a la comisión integrada para la discusión del proyecto de ley que se convertiría finalmente en el CPACA], siendo que por lo general se ha entendido que la causa del daño debe ser un hecho y no un acto administrativo o contractual. El segundo párrafo [del artículo 145] permite demandar como grupo, cuando el daño se origine en un acto administrativo de contenido particular, pidiendo la anulación de este, siempre y cuando el recurso obligatorio contra el acto haya sido ejercido al menos por uno de los damnificados”* ARBOLEDA Perdomo, Enrique José “Comentarios al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011”, Ed. Legis, Bogotá, 3ª edición, 2021, pág. 281.

Expediente 1500-12-333-000-2013-00533-01 (AG)

Actor: Luis Alfonso Orduz Pongutá y otros

Acción de grupo - apelación sentencia

administrativa] contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa”.

Desde esa perspectiva, la ley habilitó la posibilidad de ejercer el medio de control de reparación de daños causados a un grupo cuando la causa del daño irrogado a 20 o más personas proviene de un acto particular y concreto de naturaleza colectiva, esto es, cuando la decisión de la administración pública no es unipersonal sino, que está dirigida a un número plural de destinatarios claramente individualizados, por lo que las situaciones jurídicas que se crean, modifican o extinguen son claramente particulares y específicas.

3) El acto colectivo puede ser particular y concreto o, general y abstracto, en relación con sus efectos; además, puede ser activo o pasivo según si la pluralidad de sujetos se predica de los órganos que intervienen en la producción del acto o de los destinatarios del mismo. El acto administrativo colectivo activo es aquel en el que participan diversos órganos pero las voluntades se unen en una sola declaración o documento permaneciendo jurídicamente autónomas¹⁷ (v.gr. una circular externa conjunta de entidades del orden nacional con efectos vinculantes); *contrario sensu*, el acto administrativo colectivo pasivo se predica solo de actos particulares y concretos, ya que es aquel que está dirigido a un grupo de personas individualizadas debidamente determinadas como destinatarias de la respectiva decisión administrativa, huelga decir, que los destinatarios están debidamente especificados y

¹⁷ Cf. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia de 7 de junio de 2012, exp. 15001-23-31-000-2002-01595-02(1717-09), MP Víctor Hernando Alvarado Ardila. Ver igualmente: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 28 de agosto de 2013, exp. 11001-23-28-000-2013-00017-01, MP Alberto Yepes Barreiro.

En este punto la Sala recuerda que, según el número de autoridades, sujetos u órganos que participan en su elaboración y expedición, “los actos administrativos se clasifican **simples, complejos y colectivos**. Los **primeros** son dictados por un solo órgano, sea individual o colegiado, que funge como unidad estructural. A su turno, los actos **complejos**, que se configuran por los siguientes elementos: i) concurrencia de dos o más órganos o autoridades en la formación del acto; ii) pluralidad de voluntades manifestadas en distintos momentos y de manera sucesiva; iii) unidad o igualdad de finalidad y contenido en cada acto administrativo y iv) interdependencia entre las distintas manifestaciones de voluntad para poder existir. En el acto **colectivo** también intervienen distintos órganos, pero las voluntades se unen solamente en una única declaración permaneciendo jurídicamente autónomas.” Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B, sentencia de 7 de junio de 2012, exp. 15001-23-31-000-2002-01595-02(1717-09), MP Víctor Hernando Alvarado Ardila. A modo simplemente ilustrativo, el acto simple es una resolución que expide un ministro del Gobierno Nacional (v.gr. la declaratoria de emergencia sanitaria); un acto complejo es el que resulta de la elección, nombramiento y posesión de los magistrados de las altas cortes, porque la lista la elabora la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y la envía al Consejo de Estado o a la Corte Suprema de Justicia para que se surta el proceso de elección por lo que se presenta una interdependencia entre los actos. Finalmente, el acto complejo es aquel en el que participan distintos órganos pero las voluntades son autónomas sin existir interdependencia (v.gr. una circular externa conjunta de varias entidades del orden nacional).

por tanto las situaciones jurídicas creadas, modificadas o extinguidas con dicho acto tienen unos titulares claramente identificados.

4) De otra parte, en relación con la caducidad del medio de control de reparación de perjuicios causados a un grupo, el literal h) del numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 – CPACA preceptúa: *“Cuando se pretenda la declaratoria de responsabilidad y el reconocimiento y pago de indemnización de los perjuicios causados a un grupo, la demanda deberá promoverse dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha en que se causó el daño. Sin embargo, si el daño causado al grupo proviene de un acto administrativo y se pretende la nulidad del mismo, la demanda con tal solicitud deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo.”* (negritas de la Sala).

Al respecto, debe advertirse que la Corte Constitucional declaró exequible el artículo 145 y el literal h), numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 mediante sentencia C-407 de 2021¹⁸; los fundamentos de la decisión fueron los siguientes:

“(...) la posibilidad de que se estudie la nulidad de un acto administrativo dentro de la acción de grupo persigue un fin que no solo no está prohibido en la Constitución, sino que, por el contrario, obedece a los mandatos que esta señala expresamente al legislador para orientar el diseño de este tipo de procedimientos. Tal como se reseñó en precedencia, esta regulación pretende garantizar el derecho de acceso a la administración de justicia mediante la simplificación del recurso judicial procedente para la indemnización de los perjuicios sufridos por un grupo como consecuencia de una causa común que bien puede ser un acto administrativo de carácter general o de carácter particular y concreto.

En particular, la Sala observa que la medida es adecuada para alcanzar el fin identificado, al permitir la declaratoria de nulidad de un acto administrativo de carácter particular como parte de las pretensiones que puede estudiar el juez contencioso en una acción de grupo, con lo cual el legislador simplificó el procedimiento, de forma que relevó a los accionantes de la obligación de acudir uno por uno al medio de control de nulidad, para luego, como grupo, buscar el resarcimiento del daño causado por el acto administrativo inválido que los afectó. Esto contribuye con la celeridad en la solución de sus pretensiones, y evita la congestión de la jurisdicción contenciosa por este tipo de asuntos. Sumado a lo anterior, el hecho de que cualquiera de los afectados pueda promover la acción de grupo, siempre que haya agotado el recurso, maximiza el principio de solidaridad que, como se señaló en precedencia, inspira la acción de grupo, pues permite la protección de otros afectados que, aun cuando hayan sufrido un detrimento, no cuenten con los recursos necesarios para promover motu proprio la referida acción y esperar por años la solución del conflicto.

¹⁸ MP Jorge Enrique Ibáñez Najjar.

Expediente 1500-12-333-000-2013-00533-01 (AG)

Actor: Luis Alfonso Orduz Pongutá y otros

Acción de grupo - apelación sentencia

Así, la posibilidad de que en una única acción se pueda ventilar la nulidad del acto administrativo acusado de causar el daño a un grupo de personas, así como la indemnización de perjuicios derivados de éste a cada uno de los miembros del grupo, reduce el riesgo de que al término de un largo proceso los afectados reciban una sentencia inhibitoria por un error puramente formal, como el relacionado con la incorrecta elección del medio de control. Así mismo, permite que el mismo juez concentre y decida con prontitud y en un solo proceso, las pretensiones de un grupo que, de ser obligado a acudir uno por uno a la nulidad, deberían emprender multitud de procesos, y sucesivos medios de control.

*Además, limitar el tiempo a cuatro (4) meses para iniciar la acción es coherente con lo establecido en el ordenamiento para la caducidad de acción de nulidad y restablecimiento del derecho y, por tanto, también se trata de una medida que no es contraria a la Constitución. Esta se entiende como una medida adecuada pues efectivamente mantiene un orden, **pues es claro que para atacar la nulidad de un acto administrativo de carácter particular y concreto que por lo mismo afecta un derecho de carácter subjetivo y que pudo haber causado un daño, en cualquier escenario el accionante cuenta con cuatro (4) meses para solicitarlo.***

En suma, la Corte encuentra que las normas demandadas resultan razonables y proporcionales para el logro de fines permitidos, y, de hecho, valorados por la Constitución Política en relación con el diseño de procedimientos judiciales como son, el acceso efectivo a la administración de justicia, la celeridad de los procesos, y la prevalencia de lo sustancial sobre lo formal en el ejercicio de la función pública de administración de justicia. Cumpliendo así también el segundo requisito establecido en la jurisprudencia para estudiar la inconstitucionalidad cuando se cuestiona la libertad de configuración del legislador (...)

*La Sala encuentra que con ello la naturaleza indemnizatoria de la acción de grupo no se desconoce. Todo lo contrario; permitir que se pretenda la declaratoria de nulidad de los actos administrativos que ocasionan un daño antijurídico para determinar la responsabilidad, facilita el acceso a la reparación. **Con las modificaciones introducidas por la Ley 1437 de 2011, contrario a lo expresado por el demandante, se fortalece la oportunidad que tiene cualquier persona de acceder a una reparación pues se elimina la necesidad de acudir a una acción judicial previa para que se declare la nulidad del acto y se ordene el restablecimiento del derecho y la reparación del daño.** Esto de manera alguna implica que se desplace la controversia sobre el reconocimiento de la indemnización o no, a la validez o nulidad de los actos administrativos. En cambio, le da la posibilidad al juez de tomar una decisión con celeridad y que beneficie a varias personas interesadas de manera paralela.” (negritas adicionales).*

Como se observa, la Corte Constitucional encontró ajustado al principio de libertad de configuración legislativa la regulación contenida en la Ley 1437 de 2011 y el término de caducidad establecido cuando la causa del daño irrogado al grupo demandante es un acto administrativo de contenido particular y concreto.

Así las cosas, en vigencia del CPACA el medio de control de reparación de perjuicios causados a un grupo de personas sigue siendo indemnizatorio, solo que para obtener

la reparación de los daños se permite atacar la legalidad de un acto administrativo de contenido particular y concreto que afecta a un número determinado de personas (acto colectivo), siempre y cuando cualquiera de estas haya interpuesto el recurso administrativo obligatorio en caso de ser procedente.

3. El caso concreto

1) En el marco normativo y jurisprudencial antes trazado, en cuanto tiene que ver con la procedencia del medio de control de jurisdiccional de reparación de perjuicios causados a un grupo de personas resulta imprescindible determinar, en cada caso que se trate, la causa o fuente del daño alegado con el fin de establecer si dicho medio de control es el legalmente procedente, por consiguiente así debe procederse en el presente asunto.

2) Según se anuncia en la demanda, la fuente del daño es la Resolución no. 0618 del 30 de abril de 2013 proferida por Corpoboyacá, pues, los demandantes consideran que su aplicación es la que genera el daño común y los consecuentes perjuicios que reclaman; en ese orden de ideas, estiman que la ejecución de este acto administrativo generó importantes afectaciones de orden económico y laboral que no están en la obligación jurídica de soportar, además, en los hechos y pretensiones de la demanda cuestionan inequívoca y directamente su legalidad.

Ahora bien, pese a que a la demanda no es clara, de los hechos relatados y las pretensiones formuladas la Sala infiere razonablemente los siguientes cargos de nulidad: *i)* la Resolución no. 0618 del 30 de abril de 2013 violó el principio de confianza legítima porque cambió de manera intempestiva las condiciones de los demandantes que venían desarrollando la actividad minera tradicional y de alfarería en el municipio de Sogamoso; *ii)* el cierre definitivo y la demolición de los hornos artesanales ordenado en la Resolución no. 0618 del 30 de abril de 2013 que se encuentran en zonas cuyo uso del suelo no lo permita “*resulta abiertamente ilegal*”, si se tiene en cuenta que, según las competencias que fija la Ley 685 de 2001, ninguna autoridad regional, seccional o local puede establecer zonas excluidas de minería y, *iii)* el hecho generador de los perjuicios es la Resolución no. 0618 del 30 de abril de 2013 por razón de que los demandantes no pueden realizar inversiones ante la indefinición de los usos del suelo del POT de Sogamoso y el Plan de Ordenamiento Minero.

Al respecto, nótese que estas imputaciones o ataques directos a la ilegalidad de Resolución no. 0618 del 30 de abril de 2013 fueron los temas que abordó el *a quo* en la sentencia de primera instancia, quien mediante fallo de fondo negó las pretensiones de la demanda y dio respuesta a cada uno de estos reproches que, de manera evidente, cuestionaban la validez jurídica del acto administrativo general expedido por Corpoboyacá.

3) Por lo anterior, la Sala se apartará del fallo de primera instancia porque el medio de control de perjuicios reclamados por un grupo no es idóneo para el presente asunto, debido a que, como se analizó en el acápite anterior de esta providencia, no es posible discutir o cuestionar a través de este la legalidad de un acto administrativo general, situación que no se presentó ni se acreditó en el *sub examine*.

4) La jurisprudencia de la Corporación ha sido pacífica en señalar que “(...) *la fuente del daño determina la acción procedente para analizar los supuestos que fundan la controversia y esta, a su vez, determina la técnica apropiada para la formulación de las pretensiones de la demanda y la oportunidad en el tiempo para hacerlas valer por la vía jurisdiccional*”¹⁹; así las cosas, las normas que regulan las condiciones para el ejercicio de cada medio de control no están al arbitrio de la escogencia del interesado, pues, se trata de normas de orden público y, por ende, de imperativo cumplimiento.

De esta manera, como los daños que se reclaman provienen de un acto administrativo general cuya legalidad discuten los actores tanto en la demanda como en el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, debido a que cuestionan la validez jurídica de la Resolución no. 0618 del 30 de abril de 2013 proferida por Corpoboyacá porque, en su criterio: *i)* no cumple el principio de confianza legítima, *ii)* ordena ilegalmente cerrar los hornos artesanales en zonas que no están definidas por el POT de Sogamoso, y *iii)* no permite realizar inversiones ante la indefinición de los usos del suelo del POT de Sogamoso y el Plan de Ordenamiento Minero, es claro que la parte actora ataca o cuestiona la legalidad de la referida decisión administrativa que, valga señalar, está revestida de presunción de legalidad la cual no puede cuestionarse por este medio de control jurisdiccional.

¹⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 12 de mayo de 2011. exp. 26.758. Asimismo, ver entre otras las sentencias de 7 de junio de 2007, exp. 16.474; del 19 de julio de 2007. exp. 30.905; del 31 de agosto de 2005. exp. 29.511.

5) La acción de nulidad y restablecimiento del derecho, prevista en el artículo 138 del CPACA, está instituida para procurar la nulidad de un acto administrativo cuando se considera que este ha lesionado un derecho contenido en una norma jurídica, su consecuente restablecimiento del derecho, así como también la indemnización de los perjuicios causados con el acto; además, el segundo inciso preceptúa lo siguiente:

“Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel” (negrillas de la Sala).

Al respecto, es importante anotar que es perfectamente posible que un acto administrativo general cause directamente un daño antijurídico pues, para tal efecto no necesita que medie un acto de ejecución, por cuanto se trata de una decisión imperativa y unilateral de la administración que crea situaciones jurídicas abstractas e impersonales y que por sí sola puede causar perjuicios, frente a los cuales los administrados, como en el presente caso, pueden demandar su reparación en ejercicio del medio de control jurisdiccional de nulidad y restablecimiento del derecho en los términos del referido artículo 138 inciso 2²⁰.

En consecuencia, debido a que los demandantes identificaron la causa eficiente del daño en el acto administrativo general contenido en la Resolución no. 0618 del 30 de abril de 2013 proferida por Copoboyacá cuya legalidad discuten de manera directa en el medio de control jurisdiccional de perjuicios causados a un grupo de personas previsto en los artículos 3, 46 y siguientes de la Ley 472 de 1998 y 145 de la Ley 1437 de 2011, resulta improcedente.

²⁰ “Si bien el inciso segundo del artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 dispone que puede pretenderse la nulidad de un acto administrativo general y solicitarse el correspondiente restablecimiento del derecho, esto solamente puede hacerse dentro de los cuatro meses previstos en la ley. En este sentido, puede concluirse i) que el medio de control de nulidad procede, por regla general, contra actos administrativos generales y, excepcionalmente, contra actos administrativos de contenido particular, en los estrictos casos previstos en la ley; y ii) **que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es el adecuado para controvertir actos administrativos de carácter general cuando con su nulidad se pretenda el resarcimiento de un daño causado**” Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 3 de agosto de 2020, rad. 60706 MP Ramiro Pazos Guerrero. En igual sentido, en posterior pronunciamiento se estableció que: **“Así las cosas, si un acto administrativo además de ser general regula situaciones particulares y concretas, para cuestionar su legalidad existen dos posibilidades: i) atacarlo por la vía de la nulidad y restablecimiento del derecho o ii) cuestionarlo en sede de nulidad simple, siempre y cuando con la demanda no se persiga el restablecimiento automático del derecho del demandante o de un tercero**” sentencia del 16 de diciembre de 2020, rad. 52958 MP Marta Nubia Velásquez Rico (negrillas de la Sala).

4. Conclusión

No prospera el recurso de apelación por cuanto se encuentra demostrado que el medio de control de perjuicios causados a un grupo de personas no es el idóneo para reclamar los perjuicios aquí demandados, por cuanto, el daño proviene de un acto administrativo de contenido general y abstracto proferido por Corpoboyacá.

De esta forma, la Sala revocará la sentencia del 22 de noviembre de 2016 proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda, para en su lugar declarar de oficio la ineptitud sustantiva de la demanda por indebida escogencia de la acción y, por consiguiente, se inhibirá de pronunciarse sobre el fondo de la litis.

5. Condena en costas

Según el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 salvo que se ventile un interés público la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.

En ese orden, el artículo 365 del Código General del Proceso consagra que se condenará en costas *“a la parte vencida”* y que *“cuando fueren dos (2) o más los litigantes que deban pagar las costas, el juez los condenará en proporción a su interés en el proceso...”*.

Para el presente caso la parte vencida es la parte demandante, en consecuencia, la liquidación será realizada por la secretaría.

Para la fijación de las agencias en derecho se tiene en cuenta que en virtud del artículo 6 numeral 3.2 del Acuerdo 1887 de 2003 expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura la tarifa máxima de agencias en derecho tratándose de procesos de acciones de grupo en segunda instancia corresponde *“hasta 1 salario mínimo legal vigente”*.

Expediente 1500-12-333-000-2013-00533-01 (AG)

Actor: Luis Alfonso Orduz Pongutá y otros

Acción de grupo - apelación sentencia

Luego, en este caso la Sala fija las agencias en derecho en (1) SMLMV lo cual se dividirá en partes iguales entre los demandados.

En mérito de lo expuesto, **EL CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN B** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A

1º) Revócase la sentencia del 23 de noviembre de 2012 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C de Descongestión que negó las pretensiones de la demanda.

2) Declárase de oficio la ineptitud sustantiva de la demanda por indebida escogencia de la acción y, en consecuencia, **inhíbese** de pronunciamiento sobre el fondo de las pretensiones de la parte demandante.

3º) Condénase en costas a la parte demandante, por Secretaría **liquídense. Fíjanse** por concepto de agencias en derecho la suma de en (1) SMLMV lo cual se dividirá en partes iguales entre los demandados.

4º) Ejecutoriada esta providencia, por secretaría **devuélvase** el expediente al Tribunal de origen con las correspondientes constancias.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ALBERTO MONTAÑA PLATA

Presidente

Salva voto

FREDY IBARRA MARTÍNEZ

Magistrado

MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ

Magistrado